

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah Negara yang berdasarkan atas hukum (*rechstaat*).¹ Di dalam sebuah Negara Hukum yang demokratis, kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat, namun tetap dibatasi oleh suatu aturan/norma hukum, karena kedaulatan rakyat yang tanpa pembatasan akan menyebabkan timbulnya *absolute-democratic*. Sebuah negara hukum memiliki pola untuk menghormati dan melindungi hak-hak kemanusiaan, ada suatu mekanisme kelembagaan negara yang demokratis, adanya suatu tertib hukum, serta adanya kekuasaan kehakiman yang bebas. Hal-hal tersebut harus sesuai dengan prinsip demokratis dari, oleh dan untuk rakyat termasuk tertib hukum, sehingga dengan demikian memberikan dasar bagi kedaulatan hukum yang bersumber pada kedaulatan rakyat.²

Negara hukum merupakan negara dimana tindakan pemerintah maupun rakyatnya, didasarkan atas hukum untuk mencegah adanya tindakan sewenang-wenang dari pihak pemerintah (penguasa) dan mencegah tindakan rakyat yang dilakukan menurut kehendaknya sendiri. Ciri negara hukum antara lain ditandai dengan adanya perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, adanya pemisahan/pembagian kekuasaan, setiap tindakan

¹ Di dalam perkembangan teori kenegaraan, pengertian *rechstaat* sering dikaitkan dengan pengertian "*demokrasi*", sehingga merupakan sesuatu yang ideal dalam bernegara, ialah pola "Negara Hukum yang Demokratis" (*Demokratise Rechstaat*), rumusan mana pernah kita pakai dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat dan Undang-undang Dasar Sementara Tahun 1950, suatu rumusan yang lazim di dunia barat dalam suatu sistem parlementer. Inti perumusan ini ialah bahwa hukum yang berlaku dalam suatu Negara Hukum haruslah terumus secara demokratis, yaitu yang memang dikehendaki oleh rakyat (Dapat dilihat Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1982, hlm. 8)

² *Ibid*, hlm. 9

pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang telah ada dan adanya peradilan administrasi yang telah berdiri sendiri.³

Unsur-unsur pokok negara hukum tersebut dituangkan di dalam suatu hukum dasar atau suatu konstitusi,⁴ baik konstitusi dalam konteks pengertian sosiologis-politis maupun yuridis,⁵ konstitusi tersebut lazimnya berupa kerangka fundamental yang memuat suatu bangunan negara dan sendi-sendi sistem pemerintahan negara. Konstitusi sebagai naskah tertulis (UUD), dalam konteks negara modern memang suatu keharusan karenanya ia tidak boleh tertinggal atau senantiasa diupayakan relevansinya (up to date) oleh para penyelenggara negara.⁶

Konstitusi antara lain mengatur organisasi negara, tugas-tugas pokok badan-badan pemerintahan dan bagaimana badan-badan itu dapat menyesuaikan diri dan saling bekerjasama. Tetapi pengertian itu belum menyentuh hakikat konstitusi. Hakikat konstitusi menurut Bagir Manan tidak lain dari perwujudan paham tentang konstitusi atau konstitusionalisme yaitu pembatasan terhadap kekuasaan pemerintah di satu pihak, dan jaminan terhadap hak-hak warga negara maupun setiap penduduk di pihak lain.⁷

³ Sobirin Malian, *Gagasan Baru Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*, Jogjakarta : UII Press, 2001, hlm. 36

⁴ Istilah konstitusi berasal dari *consituer* (bahasa perancis) yang berarti membentuk. Dengan pemakaian istilah konstitusi, yang dimaksud ialah pembentukan suatu negara, atau menyusun dan menyatakan suatu negara. Sebagaimana dikatakan oleh Prof Wirjono, konstitusi memuat peraturan-peraturan pokok (fundamental) mengenai soko-soko guru atau sendi-sendi pertama untuk menegakkan bangunan besar yang bernama "negara". Sendi-sendi itu tentunya harus kuat dan tidak mudah runtuh, agar bangunan "negara" tetap berdiri. Di antara konstitusi-konstitusi yang ada di dunia, ada konstitusi yang tertulis (*written constitution*) dan ada konstitusi yang tidak tertulis (*unwritten constitution*). Yang tertulis itu ialah Undang-undang Dasar (*Grond wet*), sedangkan yang tidak tertulis ialah konstitusi berupa konvensi atau kebiasaan dalam ketatanegaraan (M. Solly Lubis, *Hukum Tata Negara*, Bandung : Mandar Maju, 2002, hlm. 30).

⁵ Menurut F. Lassale (dalam Solly Lubis, *Op.Cit.*). Konstitusi memiliki lengkapnya dua pengertian yaitu: (1) Pengertian sosiologis atau politis (*sociologische atau politische begrip*), adalah sinthese faktor-faktor kekuatan yang nyata (*dereclemachtsfac toren*) dalam masyarakat. Jadi konstitusi menggambarkan hubungan antara kekuasaan-kekuasaan tersebut diantaranya: raja, parlemen, kabinet, pressure group, partai politik dan lain-lain; itulah yang sesungguhnya dimuat dalam konstitusi, (2) Pengertian yuridis (*juridische begrip*), konstitusi adalah suatu naskah memuat semua bangunan negara dan sendi pemerintahan. Berdasarkan pengertian di atas, terlihat bahwa konstitusi bukan sekedar Undang-Undang Dasar. Namun dalam pengertian yuridis, Lassale lebih terpengaruh oleh paham kodifikasi yang menyamakan konstitusi, dengan Undang-undang Dasar.

⁶ Sobirin Malian, 2002, *Op Cit*, hlm. 40.

⁷ *Ibid*, hlm. 52

Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis, maka sebuah konstitusi harus sesuai dengan prinsip demokrasi dari, oleh dan untuk rakyat. Demikian pula dengan adanya tertib hukum dapat memberikan dasar bagi kedaulatan hukum yang bersumber pada kedaulatan rakyat. Undang-undang Dasar 1945 (selanjutnya disingkat UUD 1945) adalah konstitusi bangsa Indonesia yang tertulis. Ada dua bukti otentik di dalam UUD 1945 bahwa Indonesia adalah negara hukum. Pertama, di dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 telah menyebutkan secara eksplisit bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum". Kedua, UUD 1945 telah memuat unsur-unsur sebuah negara hukum (*rechtstaat*), yaitu adanya pengakuan dan perlindungan atas hak-hak asasi manusia, adanya kekuasaan kehakiman yang bebas, adanya pembagian kekuasaan negara pada cabang-cabang kekuasaan baik eksekutif, legislatif maupun yudikatif dengan prinsip *checks and balances*, adanya suatu peraturan perundang-undangan yang mengatur rakyat dan penguasa.

Semangat reformasi membawa negara Indonesia kepada berbagai perubahan tatanan kenegaraan. Keinginan untuk menegakkan demokrasi diwujudkan dengan berbagai upaya, perubahan demi perubahan yang mengiringi perjalanan bangsa Indonesia, pergantian kepemimpinan dan sistem pemerintahan yang sering terjadi menampakkan bahwa bangsa Indonesia sedang mencari jati dirinya.

Dengan adanya perubahan UUD 1945, dibentuklah lembaga-lembaga negara baru, sistem pemilihan presiden secara langsung, prinsip *checks and balances* antar lembaga negara, otonomi daerah dan berbagai perubahan yang kini terjadi merupakan wujud semangat untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 alinea IV.

Semangat membangun bangsa juga terwujud dengan dibentuknya sebuah lembaga negara yang bersifat mandiri yaitu Komisi Yudisial. Komisi Yudisial adalah salah satu lembaga negara yang secara eksplisit disebut dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, yaitu di dalam pasal 24B. Komisi Yudisial berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Ini berarti bahwa Komisi Yudisial diberikan wewenang untuk mengontrol dan mengimbangi (*checks and balances*) dalam penyelenggaraan kekuasaan kehakiman. Oleh karena itu kehadiran Komisi Yudisial memberikan harapan bagi pencari keadilan untuk mewujudkan lembaga peradilan yang bersih dan berwibawa. Dengan kewenangannya tersebut, Komisi Yudisial diharapkan dapat memberikan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga peradilan.

Kewenangan Komisi Yudisial yang tertantum dalam UUD 1945 dijabarkan ke dalam Undang-undang Nomor 22 tahun 2004 tentang Komisi Yudisial. Sebelum Mahkamah Konstitusi memutuskan uji materiil (*Judicial Review*) terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004, khususnya mengenai pengaturan dalam hal menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim dilaksanakan oleh Komisi Yudisial dengan melakukan pengawasan terhadap perilaku hakim. Komisi Yudisial diharapkan mampu mewujudkan kekuasaan kehakiman yang *independent* dan *akuntabel*. Dengan demikian, keberadaan Komisi Yudisial dianggap penting sebagai pengawas eksternal lembaga peradilan karena pengawasan internal yang dilakukan oleh Mahkamah Agung sebagai pengadilan negara tertinggi di dalam peradilan belum dapat dilakukan secara optimal, sehingga perilaku hakim sebagai pelaku kekuasaan kehakiman kurang terkontrol.

Sebanyak 31 orang hakim agung mengajukan permohonan uji materiil (*Judicial Review*) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial ke Mahkamah Konstitusi yang akhirnya melalui Putusan

Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006, beberapa kewenangan dalam pengawasan hakim dan hakim Mahkamah Konstitusi tidak berlaku⁸.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 telah menggantungkan fungsi pengawasan. Begitu pula pengawasan terhadap hakim konstitusi, dikembalikan kepada Majelis Kehormatan. Hal ini merupakan suatu tindakan yang mematikan bagi fungsi pengawasan perilaku hakim. Sepintas putusan ini berusaha untuk meluruskan penyimpangan yang telah terjadi, akan tetapi bila dicermati lebih lanjut, hal ini merupakan resistensi terhadap fungsi pengawasan lembaga terkait. Pengawasan Internal hanya dapat diberlakukan terhadap suatu lembaga yang telah teruji steril dan memiliki komitmen serta kesadaran yang tinggi terhadap tugas dan kewenangannya.

Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi dalam *Judicial Review* Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004, terjadi perdebatan panjang di kalangan masyarakat maupun di kalangan para ahli. Di satu sisi banyak pihak yang menyatakan bahwa ini memberikan kegembiraan terhadap para pelaku *judicial corruption*. Namun di sisi lain, putusan ini seharusnya menjadi momentum bagi seluruh pemangku kepentingan di dalam sistem peradilan Indonesia untuk berbenah diri. Dengan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, ada beberapa implikasi yuridis yang akan kita hadapi dalam perkembangan sistem pemerintahan di Indonesia, khususnya implikasi terhadap reformasi di lembaga yudikatif.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PPU-IV/2006, telah menegaskan kewenangan Komisi Yudisial untuk menjaga kehormatan, keluhuran martabat dan perilaku hakim. Dalam Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi, menyebutkan bahwa Undang-Undang Komisi Yudisial tidak rinci mengatur tentang prosedur pengawasan, siapa subyek dan obyek yang diawasi serta instrumen apa yang digunakan sebagai standar pengawasan, sehingga ketentuan pengawasan dalam Undang-Undang Komisi

⁸ Komisi Yudisial Republik Indonesia, *Kiprah 9 tahun menjaga kehormatan meningkatkan profesionalisme*, Jakarta Pusat, 2014, hlm. 17.

Yudisial menjadi kabur dan menimbulkan ketidakpastian hukum. Selain itu konsep pengawasan dalam Undang-Undang Komisi Yudisial yang didasarkan atas paradigma seolah hubungan Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial dalam pola hubungan “*checks and balances*” antar cabang kekuasaan dalam konteks ajaran *separation of power* adalah tidak tepat. Karena tidak dapat dibenarkan suatu kehendak checks and balances dari supporting organ (dalam hal ini KY) terhadap main organ (Mahkamah Agung)⁹. Karena itu Mahkamah Konstitusi dalam putusannya juga mengamanatkan agar dilakukan perbaikan yang bersifat integral dalam harmonisasi dan sinkronisasi dengan peraturan perundang-undangan lainnya di bidang kekuasaan kehakiman. Oleh karena itu, ruang lingkup pengawasan eksternal terhadap hakim tersebut, seharusnya dirumuskan normanya secara jelas termasuk parameterinya. Sehingga dapat diketahui secara pasti perbuatan hakim manakah yang menyimpang dan tidak menyimpang baik dalam kedinasan maupun diluar kedinasan.¹⁰

Sejak Mahkamah Konstitusi mempreteli wewenang Komisi Yudisial melalui putusannya yang keluar pada tahun 2006, Komisi Yudisial dan sejumlah elemen bangsa yang mendukung peradilan bersih, transparan, dan akuntabel melakukan berbagai upaya untuk mengembalikan peran Komisi Yudisial. Salah satu upayanya adalah dengan merevisi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004¹¹.

Berdasarkan uraian dan berbagai latar belakang permasalahan di atas, maka penulis tertarik untuk mengkaji lebih dalam dan mengadakan penelitian dengan judul **“Model Pengawasan Komisi Yudisial Ditinjau dari Perspektif Kekuasaan Kehakiman”**

⁹ Pertimbangan putusan Mahkamah Konstitusi N0. 005/PUU-IV/2006 tanggal 23 Agustus 2006, tentang *permohonan pengujian UU Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial dan UU Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman Terhadap UUD NRI Tahun 1945*. Dalam Isharyanto, *Fungsi Pengawasan Komisi Yudisial Terhadap Perilaku Hakim Dihubungkan Dengan Independensi Hakim Sebagai Pelaku Kekuasaan Kehakiman*. Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion, Edisi 3, Volume 1, Tahun 2013. hlm. 2.

¹⁰ Isharyanto, *Fungsi Pengawasan Komisi Yudisial Terhadap Perilaku Hakim Dihubungkan Dengan Independensi Hakim Sebagai Pelaku Kekuasaan Kehakiman*, Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion, Edisi 3, Volume 1, Tahun 2013. hlm. 2.

¹¹ Ibid, hlm. 17.

B. Perumusan Masalah

1. Apakah secara konsepsional Komisi Yudisial dapat memiliki kewenangan mengawasi Hakim Mahkamah Konstitusi dan Hakim Mahkamah Agung?
2. Mengapa Komisi Yudisial belum bisa optimal mengawasi hakim-hakim pada umumnya dan hakim-hakim Ad Hoc?
3. Bagaimanakah Model Pengawasan Komisi Yudisial ditinjau dari perspektif kekuasaan kehakiman?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk melakukan analisis konsepsional terhadap wewenang Komisi Yudisial dalam melakukan pengawasan terhadap Hakim Mahkamah Konstitusi dan Hakim Mahkamah Agung.
2. Untuk menganalisis faktor-faktor penyebab belum optimalnya fungsi pengawasan Komisi Yudisial terhadap Hakim-hakim pada umumnya dan Hakim-hakim Ad Hoc.
3. Untuk mengajukan konsep Model Pengawasan Komisi Yudisial ditinjau dari perspektif kekuasaan kehakiman.

D. Manfaat Penelitian

1. *Secara teoritis*. Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi perkembangan dan pembangunan hukum di Indonesia khususnya yang berkaitan dengan Lembaga Negara Komisi Yudisial. Diharapkan pula dipakai sebagai respons penelitian-penelitian untuk tahap berikutnya.
2. *Secara praktis*. Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi acuan bagi pemegang kebijakan dalam menentukan fungsi Lembaga Negara Komisi Yudisial.